

Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen

Rosenfeld, Martin T. W.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosenfeld, M. T. W. (2005). Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 240-256). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338365>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Martin T. W. Rosenfeld

Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen

S. 240 bis 256

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik: Möglichkeiten und räumliche Konsequenzen

Gliederung

1. Einleitung
2. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes
 - 2.1 Was ist „Regionalpolitik“?
 - 2.2 Übersicht über mögliche Instrumente der Regionalpolitik
 - 2.2.1 Ordnungspolitische Instrumente
 - 2.2.2 Finanzwirtschaftliche Mittel
 - 2.3 Allgemeine Möglichkeiten der Kompetenzverteilung und Entwicklung eines Referenzsystems
3. Der regionalpolitische Status quo in Deutschland und Europa
4. Wirkungen einer Annäherung des heutigen Systems der Regionalpolitik an das Referenzsystem einer total dezentralisierten Regionalpolitik
 - 4.1 Entscheidung über die grundlegende Zielsetzung der Regionalpolitik
 - 4.2 Entscheidung über die Förderregionen
 - 4.3 Entscheidung über die zulässigen Förderinstrumente
 - 4.4 Konkretisierung der Förderziele für einzelne Regionen und Detailfestlegung des Instrumenteneinsatzes
 - 4.5 Finanzierung der Regionalpolitik
5. Schlussfolgerungen
 - 5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und politische Schlussfolgerungen
 - 5.2 Weiterer Forschungsbedarf

Literatur

1. Einleitung

Regionalpolitik ist in jüngster Zeit in Deutschland und Europa zunehmend wieder zum Gegenstand der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion geworden. Dies liegt zum einen in der deutschen Einheit begründet, durch welche die regionalen Disparitäten in Deutschland schlagartig eine neue Dimension gewonnen haben.¹ Hinzu kommen die EU-Erweiterungen; vor allem durch die EU-Osterweiterung vom Mai 2004 wurden innerhalb der (neuen) EU die regionalen Unterschiede erheblich erhöht, ohne dass alle bisher im Rahmen der EU-15 geförderten strukturschwachen Regionen den Anschluss an die wohlhabenderen Regionen gefunden hätten (vgl. Rosenfeld und Kronthaler 2002). Gemäß den im Jahr 2004 noch gültigen Regelungen der EU-Regionalpolitik werden zahlreiche dieser jetzt geförderten Regionen infolge der EU-Osterweiterung ihren Anspruch auf EU-Mittel nach 2006 verlieren. Es wurde deshalb im Vorfeld der Erweiterung lebhaft darüber diskutiert, ob und inwieweit es für die bisherigen EU-Förderregionen wie immer geartete Anschlussprogramme geben, oder ob sich die EU mit neuartigen Programmen für andere Räume in die Regionalentwicklung einschalten sollte (vgl. z. B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2003; Europäische Kommission 2004). Parallel zu diesen Diskussionen lässt sich in den letzten Jahren eine Tendenz zur stärkeren Betonung der Regionen als Entscheidungszentren der Wirtschaftsförderung feststellen. Diese Tendenz hat zwei Ursachen. Zum einen sind zahlreiche Wachstumsfaktoren heute nahezu ubiquitär geworden, weshalb versucht wird, innerhalb der einzelnen Regionen neue Wachstumspotenziale zu aktivieren, die nicht ohne weiteres zu entdecken und zu beeinflussen sind. Hierzu erscheint das Wissen vor Ort relevant. Zum zweiten ist die allgemeine Wirtschaftspolitik i. S. der Wachstumsförderung bereits teilweise zur Aufgabe der EU geworden. In der Folge haben die Nationalstaaten weniger Möglichkeiten als früher, Einfluss auf ihre wirtschaftliche Prosperität zu nehmen. Demgemäß bleiben für eine Politik, die innerhalb eines Nationalstaats und seiner Regionen ein hohes Wachstum erreichen will, vorwiegend solche Faktoren als Ansatzpunkte, für deren Regelung bislang zumeist eher die regionale oder die lokale Ebene zuständig ist. Auch Veränderungen in der ökonomischen Theorie haben zur Renaissance der Regionalpolitik beigetragen. Die Neue Ökonomische Geographie betont die Pfadabhängigkeit von regionalen Entwicklungslinien und schließt die Möglichkeit von zirkulär-kumulativen Entwicklungen (wie sie aus den räumlichen Polarisierungstheorien bekannt sind) nicht aus.² Hieraus lässt sich ein Plädoyer für die aktive Gestaltung der regionalen Wirtschaftsstrukturen durch die Politik ableiten. Allerdings steht damit keineswegs nur das Ziel im Vordergrund, den besonders strukturschwachen (und ggf. von kumulativen Abwärtstendenzen bedrohten) Regionen zu helfen. Vielmehr lässt sich aus der Neuen Ökonomischen Geographie auch die Forderung ableiten, für eine stärkere räumliche Konzentration von Wachstumsfaktoren zu sorgen, mit der Folge einer tendenziellen Zunahme regionaler Disparitäten.

Bei der vor dem Hintergrund der skizzierten Tendenzen laufenden Diskussion über die Ausgestaltung von Regionalpolitik spielt neben der inhaltlichen Dimension regionalpoliti-

¹ Zum aktuellen Stand der räumlichen Disparitäten in Deutschland (u. a. in Bezug auf das West-Ost-Gefälle) sei hier nur verwiesen auf Rosenfeld und Heimpold 2003 sowie Kronthaler 2003.

² Als grundlegende Beiträge zur NEG sind vor allem die Arbeiten Krugmans anzuführen, u. a. Krugman 1991a und 1991b.

scher Maßnahmen und ihrer Evaluierung auch die Frage eine Rolle, inwieweit wesentliche Aspekte der Regionalpolitik zentral oder dezentral geregelt werden sollten. Eine Konzentration der EU-Regionalpolitik auf die Beitrittsländer, wie sie oben als eine mögliche Konsequenz der EU-Osterweiterung skizziert wurde, würde für die aus der EU-Förderung entlassenen Regionen nichts anderes als eine Re-Nationalisierung (und mithin: Dezentralisierung) von regionalpolitischen Maßnahmen bedeuten. Eine solche Dezentralisierung der Regionalpolitik zulasten der EU-Ebene würde auch jenen Kritikern entgegenkommen, welche ganz allgemein die von ihnen konstatierte heutige Präponderanz der EU-Administration gegenüber den nationalen und regionalen Entscheidungsträgern beklagen. Für den Bereich der nationalen deutschen Regionalpolitik, die heute vor allem im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ („GRW“) geregelt ist, wird nicht zuletzt auch wegen der allgemeinen Kritik an den bundesstaatlichen Gemeinschaftsaufgaben bereits seit längerem über eine Rückverlagerung auf die Länderebene diskutiert (vgl. z. B. Rosenfeld 1999a).

In evolutorischer Perspektive ist festzustellen, dass in Deutschland und Europa der Einfluss der höheren staatlichen Ebenen im Bereich der Regionalpolitik in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter angewachsen ist, ähnlich wie dies auch bei anderen öffentlichen Aktivitäten der Fall ist. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen mit einer Abkehr von diesem Entwicklungspfad, mit einer stärkeren Dezentralisierung der Regionalpolitik, verbunden sind. Dieser Frage wird im vorliegenden Beitrag nachgegangen, wobei die räumlichen Auswirkungen im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Empirische Studien zu den Konsequenzen einer Dezentralisierung von Regionalpolitik liegen bislang nicht vor. Demgemäß basiert der vorliegende Beitrag auf Plausibilitätsüberlegungen i. S. der *theoretischen ex-ante-Evaluierung einer stärkeren Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik*. Dabei erfolgt eine Konzentration auf das System der Regionalpolitik in Deutschland, welches aber nicht nur auf Entscheidungen der nationalen Ebene, sondern auch auf (europaweiten) Festlegungen durch die EU basiert. Demgemäß muss eine Diskussion der für Deutschland maßgeblichen regionalpolitischen Institutionen auch die Regelungen auf der EU-Ebene einbeziehen.³ Abschließend wird eine Reihe von Untersuchungsfragen abgeleitet, die im Rahmen von zukünftigen Studien empirisch geklärt werden sollten, bevor ein endgültiges Urteil über die Vorteilhaftigkeit einer Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik gefällt wird. Aber auch jetzt lassen sich im Lichte der theoretischen Überlegungen bereits einzelne Schlussfolgerungen für die praktische Ausgestaltung der Regionalpolitik in Deutschland formulieren.

³ Die in einzelnen Bundesländern unabhängig von den nationalen und den EU-Programmen etablierten Systeme einer landesspezifischen Regionalpolitik werden nicht in die Betrachtung einbezogen.

2. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes

2.1 Was ist „Regionalpolitik“?

Für staatliche Organisationen stellt sich stets auch die Frage, wie sie ihre Mittel in räumlicher Hinsicht einsetzen sollen. Für die meisten Fachpolitiken wird diese Frage nach der Bevorzugung einzelner Regionen beim Mitteleinsatz grundsätzlich nach Zweckmäßigkeitsüberlegungen entschieden. Ein Bundesministerium ist am besten in der Bundeshauptstadt anzusiedeln; ein Truppenübungsplatz der Bundeswehr wird eher in peripheren Regionen angelegt, wo konkurrierende Raumnutzungen weniger relevant als in Ballungsräumen sind; für eine Universität bietet sich als Standort eher eine Großstadt als eine ländliche Gemeinde an. Ähnliches wie für die Standortwahl gilt auch für die Entscheidung über den Kauf von Gütern und Leistungen durch den öffentlichen Sektor an bestimmten Orten. Güter und Leistungen werden dort gekauft (oder: sollten dort gekauft werden), wo sie am günstigsten zu erwerben sind. Nicht bei jeder Entscheidung über die räumliche Verteilung staatlicher Mittel gibt es allerdings wirklich so eindeutige Entscheidungskriterien, wie sie soeben skizziert wurden. Dann gerät die Entscheidung über die räumliche Mittelverteilung in das Zentrum politischer Diskussionen und wird nach den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen sowie wahltaktischen Überlegungen zugunsten einzelner Regionen entschieden, allerdings ohne dass damit eine *gezielte* Förderung bestimmter Regionen angestrebt würde.

Im Rahmen der Regionalpolitik wird demgegenüber stets *gezielt und explizit* versucht, die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Teilräume innerhalb eines größeren Wirtschaftsraumes besonders (d. h. stärker als die Entwicklung von anderen Teilräumen) zu beschleunigen (vgl. z. B. Artobolevskiy 1997: 3).⁴ Damit sind explizit bzw. implizit bereits drei wesentliche Aspekte von Regionalpolitik angesprochen: *die Zielgerichtetheit, das Zentralisierungselement und das Verteilungselement*. Raumwirksame Politik, die nicht bestimmten Zielsetzungen in Bezug auf die Entwicklung einzelner Teilräume folgt, ist definitiv keine Regionalpolitik. Regionalpolitik ist stets eine Politik für bestimmte Regionen (oder Teilräume) innerhalb eines größeren Wirtschaftsraums, die von den politischen Akteuren auf einer höheren staatlichen Ebene (die für die Entwicklung des größeren Wirtschaftsraums insgesamt zuständig ist) formuliert und implementiert wird (vgl. Artobolevskiy 1997: 3). Regionalpolitik setzt deshalb immer ein Mindestmaß an Zentralisierung der Entscheidungsfindung voraus. Das in jeder Form von Regionalpolitik enthaltene räumliche Verteilungselement hat Ähnlichkeiten mit der Umverteilung via intrastaatlicher Transferzahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs. In Bezug auf das Verteilungselement muss festgelegt werden, in welche Richtung die Umverteilung gehen soll:

Entweder erfolgt die Umverteilung zugunsten der bereits wirtschaftlich prosperierenden Regionen, dann wird von einer wachstumsorientierten Regionalpolitik gesprochen. Oder die Umverteilung zielt darauf ab, die jeweils besonders strukturschwachen Regionen zu unterstützen; dies wird als ausgleichsorientierte Regionalpolitik bezeichnet.⁵ Grundsätzlich

⁴ Zu unterschiedlichen Definitionen und zu den wesentlichen Inhalten von Regionalpolitik sei hier nur exemplarisch verwiesen auf Nägele 1996: 15–17.

⁵ Zur Unterscheidung zwischen wachstums- und ausgleichsorientierter Regionalpolitik vgl. etwa Eckey 1978: 67–91.

lassen sich das Ausgleichs- und das Wachstumsziel auch miteinander kombinieren, analog zu den Regelungen im System des kommunalen Finanzausgleichs (hier erfolgt eine spezielle Alimentierung von besonders schwachen Kommunen einerseits sowie von Ballungsräumen andererseits). Ebenso kann die Umverteilung zugunsten von besonders strukturschwachen Regionen besonders hohe Erträge im Sinne einer Erhöhung der nationalen Wirtschaftsleistung mit sich bringen, sodass auf dem Wege der Umverteilung zugleich auch das Wachstumsziel erreicht wird.

Aufgrund des Verteilungselements von Regionalpolitik gehört die Festlegung von regionalpolitischen Zielen und Institutionen zu den zentralen Problemfeldern jedes föderativen Staatswesens und seiner einzelnen Gliedstaaten. Ein Oberverband, der mit seiner Regionalpolitik einzelne Teilräume (und damit einzelne untergeordnete Jurisdiktionen) bevorzugt, muss hierfür die Zustimmung der Entscheidungsträger in den restlichen Teilräumen (bzw. Jurisdiktionen) haben – und die Erlaubnis, letzteren zur Realisierung von regionalpolitischen Zielen Ressourcen und/oder Entwicklungschancen zu entziehen. Gleichzeitig muss dem betreffenden Oberverband das Recht eingeräumt werden, sich in die Wirtschaftsentwicklung der untergeordneten Jurisdiktionen einzumischen.

Die politischen Bestrebungen von Akteuren der einzelnen Teilräume innerhalb eines größeren Wirtschaftsraums, die jeweils auf *die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Teilraums mit Hilfe eigener Ressourcen* ausgerichtet sind und keine gezielte räumliche Differenzierung der Entwicklung vorsehen, lassen sich in Abgrenzung gegenüber dem Bereich der Regionalpolitik als „regionale Wirtschaftsförderung“ oder „regionale Entwicklungspolitik“ bezeichnen.

Neben den drei bereits genannten Elementen (Zielgerichtetheit, Verteilungselement und Zentralisierungselement) ist mit dem „*Förderungselement*“ noch ein weiteres konstitutives Merkmal von Regionalpolitik anzuführen. Damit ist gemeint, dass im Rahmen von Regionalpolitik generell die Förderung der privaten Wirtschaft in den Förderregionen (und damit tendenziell eine Hemmung der Entwicklung in den anderen Teilräumen) angestrebt wird. Hierin unterscheidet sich Regionalpolitik deutlich von Finanzausgleichszahlungen, die nicht in erster Linie auf Wirtschaftsförderung ausgerichtet sind, sondern darauf, bei den Empfängerinnen ein bestimmtes Niveau der öffentlichen Leistungserbringung zu sichern; die im Rahmen des Finanzausgleichs erbrachten Leistungen kommen dem Unternehmenssektor nur indirekt zugute.

2.2 Übersicht über mögliche Instrumente der Regionalpolitik

Zur Realisierung von regionalpolitischen Zielsetzungen kommen sowohl ordnungspolitische als auch finanzwirtschaftliche Mittel in Frage. Hierzu gehören vor allem die folgenden Instrumente, die teilweise nur auf der jeweils obersten staatlichen Ebene, teilweise aber auch auf den untergeordneten Ebenen zum Einsatz gelangen können:⁶

⁶ Vgl. hierzu z. B. die zusammenfassende Darstellung bei Maier Tödtling, 1996: 174–179; Dietrich u. a. 1998: 72–89.

2.2.1 Ordnungspolitische Instrumente

Allgemeine öffentliche Regulierungen aller Art können die Wirtschaft in einzelnen Regionen („Sonderwirtschaftszonen“) gezielt weniger oder stärker belasten als anderswo. Der konkrete Inhalt kann von der jeweils höchsten staatlichen Ebene oder von den subnationalen Jurisdiktionen festgelegt werden, die obere Ebene muss aber entsprechende Handlungsrechte an die zu fördernden subnationalen Jurisdiktionen transferieren, z. B. in Bezug auf Regeln für den Umweltschutz, die Regulierung von neuen Technologien wie der Biotechnologie oder die Regelung der Zuwanderung.

Spezielle Regulierungen im Rahmen der Raumordnung können bestimmte Entwicklungen einer Region vorgeben oder ausschließen (die obere Ebene kann der unteren erlauben, bestimmte Handlungsalternativen wahrzunehmen), Verbote bestimmter Nutzungen legen Entwicklungschancen von Regionen fest (z. B. wenn ein Teilraum als Naturschutzgebiet ausgewiesen wird). Allerdings ist die Raumordnung nicht immer nur als Instrument der Regionalpolitik anzusehen, sondern kann auch eigenständige Zielsetzungen verfolgen.

2.2.2 Finanzwirtschaftliche Mittel

Monetäre Transferzahlungen (einschließlich der Vergabe von Krediten zu Sonderkonditionen) oder Steuervorteile zugunsten der privaten Unternehmen in einzelnen Regionen sind die „klassischen“ Instrumente der Regionalpolitik. Dabei kann die Ausgestaltung der Transfers unterschiedliche Formen annehmen und durch die zentrale Ebene oder durch die subnationalen Jurisdiktionen erfolgen, denen dann aber entsprechende Handlungsrechte (Ermächtigung zur Subventionsvergabe nur innerhalb bestimmter Regionen) und/oder Ressourcen zugewiesen werden müssen.

Analog zu den finanziellen Vorteilen für Unternehmen können monetäre Transfers oder Steuervorteile an die privaten Haushalte in einzelnen Regionen vergeben werden, wobei die Ausgestaltung wiederum unterschiedlich sein kann. Dabei besteht die Gefahr, dass das Förderungselement der Regionalpolitik u. U. nicht erreicht wird, wenn die Transfers aus den Förderregionen (über Güterkäufe) sogleich wieder abfließen. Auch in Bezug auf diesen Maßnahmenbereich kann entweder die obere Ebene die Details regeln oder nur den Rahmen setzen oder sie kann die unteren Jurisdiktionen in bestimmten Regionen ermächtigen, Transfers zu zahlen. Ein Ressourcentransfer von der oberen an die untere Ebene ist nicht unbedingt erforderlich.

Preise/Abgaben für allgemeine öffentliche Leistungen können sich an den jeweiligen örtlichen Ist-Kosten („Ortspreise“) orientieren oder für alle Regionen tendenziell gleich hoch sein, wie heute z. B. die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, oder für einzelne Regionen gezielt niedrig angesetzt werden, was einer Subventionierung der jeweils begünstigten Unternehmen oder privaten Haushalte gleichkommt.

Regionalpolitik kann auch mit Hilfe einer gezielten Förderung des öffentlichen Sachkapitals (öffentliche Infrastruktur) i. w. S., einschließlich der öffentlichen Wissenschafts- und Kultureinrichtungen und der Bereitstellung von kostengünstigen oder unentgeltlichen öffentlichen Verwaltungsleistungen (z. B. Beratungsleistungen zugunsten einzelner Unternehmen oder zugunsten von Unternehmensnetzwerken; Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des sog. Regionalmanagements) betrieben werden.

2.3 Allgemeine Möglichkeiten der Kompetenzverteilung und Entwicklung eines Referenzsystems

Bei der Darstellung der möglichen regionalpolitischen Instrumente ist bereits angedeutet worden, dass eine regionalpolitische Steuerung entweder ausschließlich auf der jeweils obersten staatlichen Ebene erfolgen kann, indem diese Ebene unmittelbaren Einfluss auf die Wirtschaft in den von ihr ausgewählten Förderregionen auszuüben versucht (*Polarer Fall der rein zentralen Regionalpolitik*), oder aber auf die Weise, indem die oberste Ebene denjenigen untergeordneten Jurisdiktionen oder Teilräumen (beispielsweise: kreisfreien Städten oder Kreisen), in deren Bereich die private Wirtschaft stärker als anderswo gefördert werden soll, Handlungsrechte und/oder Handlungspflichten und ggf. auch die zur effektiven Ausübung der jeweiligen Handlungsrechte oder -pflichten erforderlichen Ressourcen zuteilt⁷ (*Polarer Fall der vollständig dezentralen Regionalpolitik*).⁸ Stets müssen die Entscheidung über die allgemeinen Ziele der Regionalpolitik (Wachstums- versus Ausgleichsziel) sowie die Festlegung der Förderregionen einer eher zentralen (nicht notwendigerweise: der obersten) staatlichen Ebene übertragen werden, einer Ebene, deren Zuständigkeitsbereich neben den jeweils zu fördernden Regionen auch noch weitere Regionen umfasst. Demgegenüber können die Zuständigkeiten in Bezug auf die Festlegung der allgemein vorgesehenen regionalpolitischen Instrumente, die Entscheidung über die konkreten Entwicklungsziele für bestimmte Regionen sowie über die zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente und die Finanzierung regionalpolitischer Maßnahmen alternativ auf eine eher zentrale staatliche Ebene oder auf eine dezentrale Ebene übertragen werden. Im System einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik sind die zuletzt angesprochenen Zuständigkeitsbereiche auf die Entscheidungsgremien der jeweiligen Förderregionen übertragen, wie in Tabelle 1 dargestellt ist.

Tab. 1: Mögliche Formen der Kompetenzverteilung im Bereich der Regionalpolitik

Ebene	Entscheidung über				Finanzierung
	allg. Ziele	Förder-Regionen	zulässige Instrumente	Ziele/Instr. für einzelne Regionen	
Zentral	X	X	X	X	X
Sub-Zentral	O	O			
Förder-Region			O	O	O

X = vollständig zentralisierte Regionalpolitik O = vollständig dezentralisierte Regionalpolitik
 Quelle: Eigene Darstellung

⁷ Die oberste Ebene ermächtigt die Förderregion z. B. zur Vergabe von Subventionen und stellt ihr die erforderlichen Mittel, ggf. bis zu einer bestimmten Höhe, zur Verfügung.

⁸ Sofern nur eine Zuteilung von Ressourcen erfolgt, wäre nicht von Regionalpolitik, sondern von Finanzausgleich zu sprechen.

Handlungsrechte können z. B. die Ermächtigung zur Vergabe von Subventionen zum Inhalt haben. Handlungspflichten können für die untergeordneten Jurisdiktionen die Verpflichtung beinhalten, mit den zugewiesenen Rechten und Ressourcen für eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Position zu sorgen und dies auch nachzuweisen.⁹ Die übergeordnete Ebene legt im Fall der vollständig dezentralen Regionalpolitik in erster Linie nur die Grundausrichtung der Regionalpolitik und die Förderregionen fest sowie ggf. eine gewünschte Abstufung zwischen verschiedenen Förderregionen. Über die Ausübung der zugewiesenen Handlungsrechte und den Einsatz von Ressourcen zur Unterstützung der privaten Wirtschaft können die zu fördernden untergeordneten Jurisdiktionen im Fall der vollständig dezentralisierten Regionalpolitik autonom entscheiden.

Im Bereich der Vergabe von Beihilfen an private Unternehmen würde ein System der vollständig dezentralisierten Regionalpolitik implizieren, dass die jeweils zu fördernden untergeordneten Jurisdiktionen auch die Festlegung von Beihilfesätzen selbst bestimmen können. Zwar müssen die untergeordneten Jurisdiktionen die ihnen übertragenen Handlungsrechte nicht vollständig ausschöpfen, sie werden dies aber zumeist zur Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation tun, zumindest soweit die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen hierfür ausreichen. Schwer vorstellbar ist die soeben für die Beihilfevergabe skizzierte Form einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik für den Bereich der Infrastrukturförderung. Eine Ermächtigung einzelner Regionen, mehr Infrastruktureinrichtungen zu errichten als anderswo, setzte voraus, dass die übergeordnete Ebene grundsätzlich vollständig darüber befinden könnte, in welchem Umfang die untergeordneten Jurisdiktionen in ihre Infrastruktur investieren dürfen. Für diesen Bereich lässt sich eine weitestgehende Dezentralisierung deshalb eher dergestalt vorstellen, dass die übergeordnete Ebene den zu fördernden untergeordneten Jurisdiktionen zusätzliche¹⁰ Finanzmittel überweist, die an den allgemeinen Zweck einer Erstellung von Infrastruktur gebunden sind, ohne dass eine nähere Spezifizierung der Zweckbestimmung erfolgt.

Zwischen den dargestellten polaren Fällen einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik und einer vollständig zentralisierten Regionalpolitik sind natürlich zahlreiche Abstufungen denkbar, auf welchen sich auch die meisten in der Realität existierenden Systeme der Regionalpolitik einordnen lassen. Insbesondere sind in der Realität vielfach mehr als nur zwei Ebenen an regionalpolitischen Maßnahmen beteiligt. Für die weiteren Überlegungen wird das System einer vollständig zentralisierten Regionalpolitik nicht weiter berücksichtigt. Vielmehr wird im Folgenden *das System einer vollständig dezentralisierten Regionalpolitik als Referenzsystem* herangezogen: *Es wird untersucht, welche Effekte mit einer Annäherung des heutigen Realsystems der deutsch-europäischen Regionalpolitik an das Referenzsystem*

⁹ Nur wenn die Umverteilung mit einem Förderungselement verbunden ist, kann längerfristig erwartet werden, dass der Mittelempfänger für sich selbst sorgen kann. In diesem Fall steht der Geberebene sicherlich das Recht zu, dem Empfänger zumindest eine allgemeine Verwendung der Mittel i. S. einer Förderung der privaten Wirtschaft vorzuschreiben. Der Empfänger muss dann etwa mit Hilfe von „Fortschrittsberichten“ (wie dies im Rahmen des Solidarpakts II – allerdings relativ unverbindlich – vorgeschrieben ist) nachweisen, in welchem Maße er die Förderung der privaten Wirtschaft erreicht hat.

¹⁰ Hiermit ist gemeint, dass den zu fördernden Jurisdiktionen im Ergebnis mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen als den anderen Jurisdiktionen.

verbunden sind. Demgemäß werden im Folgenden zunächst die Grundzüge des Status quo der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Regionalpolitik dargestellt.

3. Der regionalpolitische Status quo in Deutschland und Europa

Auf der Ebene der EU bilden heute die sog. *Strukturfonds* (Europäischer Fonds für Regionalentwicklung EFRE, Europäischer Sozialfonds ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL) die wesentlichen Instrumentenbündel der europäischen Regionalpolitik. In Deutschland ist die *Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ („GRW“)* das wichtigste Programm der nationalen Regionalpolitik. Sowohl die europäische als auch die deutsche Regionalpolitik verfolgen grundsätzlich eine ausgleichsorientierte Zielsetzung.

In Tabelle 2 ist die gegenwärtige Zuständigkeitsverteilung im Bereich der deutsch-europäischen Regionalpolitik (System der EU-Strukturfonds sowie nationales GRW-Programm in Deutschland) schematisch dargestellt. In beiden Systemen sind die Entscheidungen über die allgemeinen Ziele der Regionalpolitik, über die Förderregionen sowie über die zulässigen Instrumente der Förderung der jeweils höchsten Ebene (EU bzw. Bundesebene¹¹) vorbehalten. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die konkreten Ziele und Instrumente für einzelne Förderregionen ist heute eine „gemeinsame Zuständigkeit“: Sowohl die einzelnen Bundesländer, in denen die Förderregionen angesiedelt sind, als auch der Bund (bzw. im Fall der EU-Regionalpolitik: der Bund plus die EU-Ebene) sind hieran beteiligt. Die Länder sind

Tab. 2: Die gegenwärtige Kompetenzverteilung im Bereich der deutsch-europäischen Regionalpolitik

Ebene	Entscheidung über				Finanzierung
	allg. Ziele	Förder-Region	zulässige Instrumente	Ziele/Instr. für einzelne Regionen	
EU	X	X	X	☒	☒
Bund	X	X	X	☒	☒
Land				☒	☒
Förder-Region					☒

X = Zuständigkeit einer einzigen staatlichen Ebene ☒ = gemeinsame Zuständigkeit von mehr als einer staatlichen Ebene
 Quelle: Eigene Darstellung

¹¹ Zur Bundesebene zählt auch der GRW-Planungsausschuss, der neben Vertretern des Bundes auch mit Vertretern der Länder besetzt ist.

zuständig für die Aufstellung sog. „Operationeller Programme“ (im Fall der EU-Regionalpolitik) bzw. sog. „Regionaler Förderprogramme“ (im Fall der GRW); aber diese Länderprogramme müssen vom Bund bzw. von der EU gebilligt werden.

Auch die Finanzierung der Regionalpolitik ist heute eine „gemeinsame Zuständigkeit“. Die EU und der Bund vergeben zweckgebundene Finanzzuweisungen (mit der Auflage einer Kofinanzierung durch die Empfänger) an die Länderebene. Für den Bereich der kommunalen Infrastruktur sind auch die Förderregionen selbst (bzw. die in den Förderregionen vorhandenen Kommunen) an der Kofinanzierung der von der EU und dem Bund ausgehenden Finanzzuweisungen beteiligt.

Diese heutige Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Regionalpolitik hat verschiedene Vor- und Nachteile. Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, welche Effekte zu erwarten sind, wenn es – ausgehend vom Status quo – zu einer Annäherung an das oben dargestellte Referenzsystem einer total dezentralisierten Regionalpolitik kommen würde. Dabei werden die einzelnen Teilzuständigkeiten isoliert voneinander untersucht.

4. Wirkungen einer Annäherung des heutigen Systems der Regionalpolitik an das Referenzsystem einer total dezentralisierten Regionalpolitik

4.1 Entscheidung über die grundlegende Zielsetzung der Regionalpolitik

Sind die Entscheidungsträger auf den übergeordneten staatlichen Ebenen eher geneigt, Mittel zugunsten der ökonomisch weniger entwickelten Regionen einzusetzen, als die Entscheidungsträger auf den unteren Ebenen? Müssen die Politiker auf den unteren Ebenen (also etwa auf der Länderebene) – analog zum Fall der „meritorischen Güter“ (Musgrave 1969) – von den Entscheidungsträgern auf den übergeordneten Ebenen quasi dazu gezwungen werden, etwas für die betreffenden Regionen zu tun? Aus ökonomischer Sicht hängt die Beantwortung dieser Fragen u. a. von den Strukturmerkmalen der Jurisdiktionen auf der zentralen bzw. der weniger zentralen Ebene des Staates ab. Hierbei können der jeweilige ökonomische Entwicklungsstand einer Jurisdiktion (im Vergleich zu den anderen Jurisdiktionen auf der gleichen staatlichen Ebene), die räumlichen Disparitäten innerhalb einer Jurisdiktion und der Grad des Wettbewerbs zwischen den Jurisdiktionen auf der gleichen Ebene eine Rolle spielen. Auf einer höheren staatlichen Ebene sind im allgemeinen die räumlichen Disparitäten innerhalb einer Jurisdiktion größer als auf einer unteren staatlichen Ebene. Zudem ist der Wettbewerbsdruck zwischen den Jurisdiktionen auf den höheren Ebenen (z. B. auf der EU-Ebene) geringer als zwischen den Jurisdiktionen auf den unteren Ebenen (z. B. auf der Länderebene).¹² Deshalb spricht einiges für die Vermutung, dass die Akteure auf den zentraleren Ebenen des Staates eine stärkere Neigung für eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik haben als jene auf den unteren Ebenen. Aber es ist aufgrund von theoretischen Überlegungen nicht ohne weiteres möglich, Aussagen darüber zu treffen, wie groß eine Jurisdiktion sein muss, damit eine entsprechende Tendenz zustande kommt.

¹² Dies gilt, soweit der Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen nicht künstlich behindert wird, z. B. durch ein System des „kooperativen“ Föderalismus, wie dies heute in Deutschland der Fall ist.

Da sich in der Realität heute sowohl die EU-Ebene als auch die nationale Ebene in Deutschland für eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik entschieden haben, würde eine Kompetenzverlagerung von der EU auf den Bund derzeit an der generellen Zielsetzung der Regionalpolitik nichts ändern. Ein anderes Ergebnis wäre möglich, wenn die Zuständigkeit für die Entscheidung über die generelle Zielsetzung von Regionalpolitik auf die Länderebene verlagert würde. Allerdings verfügen die meisten deutschen Länder über kein eigenes regionalpolitisches System. Demgemäß kann ohne detaillierte empirische Erhebungen keine eindeutige Aussage über die Präferenzen der Akteure auf der Länderebene in Bezug auf eine eher ausgleichs- oder wachstumsorientierte Regionalpolitik geleistet werden.

4.2 Entscheidung über die Förderregionen

Eher lassen sich (vor dem Hintergrund der heutigen regionalpolitischen Praxis) Hypothesen darüber aufstellen, wie sich die Dezentralisierung auf die Auswahl der Förderregionen auswirken könnte. In der Realität umfasst die EU-Regionalpolitik heute (Stand: 2003) vor allem die sog. Ziel-1-Regionen, die Ziel-2-Regionen sowie die „Interreg-Regionen“. Das deutsche GRW-Programm ist auf vier Typen von Regionen gerichtet (sog. A-, B-, C- und D-Regionen); die A-Regionen erhalten am meisten, die D-Regionen das geringste Maß an Förderung. Während die A- und B-Regionen alle ostdeutschen Regionen umfassen, sind die C- und D-Regionen in den wirtschaftlich weniger erfolgreichen westdeutschen Ländern konzentriert. Zu den Ziel-1-Regionen der EU gehören heute alle ostdeutschen Regionen (außer West-Berlin). Ziel-2-Regionen sind in den eher wohlhabenderen westdeutschen Ländern lokalisiert, so in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg, finden sich aber auch in den wirtschaftlich weniger erfolgreichen westdeutschen Ländern Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und in West-Berlin (vgl. Entscheidung der Kommission 2000). Zu den Interreg-Regionen gehören nicht zuletzt die Kreise und kreisfreien Städte an den deutschen Außengrenzen. Das Interreg-Programm hat das Ziel, Kooperationen über die nationalen Grenzen hinweg anzuregen, vor allem auch in Bezug auf diejenigen Regionen, die an die EU-Beitrittsländer angrenzen.

Unter der Annahme, dass der Bund die von ihm gewählte heutige Abgrenzung der Förderregionen nicht verändert, würde eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Bestimmung von Förderregionen von der EU auf die nationale Ebene dazu führen, dass die Ziel-2-Regionen sowie ein großer Teil der Interreg-Regionen in Westdeutschland ihren Status als Förderregionen verlieren würden. Hinsichtlich der Ziel-1-Regionen (= alle ostdeutschen Regionen) und der ostdeutschen Interreg-Regionen würde sich der Status nicht verändern, weil – wie oben dargestellt wurde – alle Regionen der neuen Bundesländer auch im Rahmen der nationalen Regionalpolitik zu den Förderregionen zählen.

Bei oberflächlicher Betrachtung führt der Verlust des Förderstatus für die betroffenen westdeutschen Regionen zu einer Verschlechterung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Ziel-2-Regionen in den wirtschaftlich erfolgreichen westdeutschen Ländern angesiedelt ist. Diese Länder sind grundsätzlich auch ohne Hilfen der EU finanziell dazu in der Lage, jene Teilräume ihres Territoriums zu fördern, die Entwicklungsprobleme aufweisen. Möglicherweise werden regionalpolitische Maßnahmen der Länder zugunsten der Ziel-2-Regionen durch die Existenz einer (potenziellen) EU-

Förderung heute geradezu verhindert: Je weniger Unterstützung die Länder ihren Problemregionen gewähren, desto größer ist die Chance auf Mittel von Seiten der EU. Folglich muss ein Fortfall der Ziel-2-Förderung nicht notwendigerweise dazu führen, dass sich die wirtschaftliche Situation der heute geförderten Regionen verschlechtert.

Hinsichtlich einer Dezentralisierung im Bereich des nationalen GRW-Programms stellt sich in Bezug auf die alten Bundesländer die Frage, ob sie die heutigen C- und D-Förderregionen auch ohne die heutigen Maßnahmen des Bundes (auf der Basis von Landesprogrammen) fördern würden. Sofern sich die soeben für die Ziel-2-Regionen angestellten Überlegungen auf das GRW-Programm übertragen lassen, ließe sich diese Frage durchaus positiv beantworten. Allerdings ist dies nicht mehr als ein „Verdacht“, der im Rahmen von zukünftigen Untersuchungen weiter verfolgt werden müsste.

4.3 Entscheidung über die zulässigen Förderinstrumente

Aus theoretischer Sicht lässt sich wenig darüber aussagen, ob eine zentralere Ebene andere Instrumente der Regionalpolitik bevorzugt als eine weniger zentrale Ebene. Manchmal findet sich die Vermutung, wonach die Politiker auf der dezentralen Ebene eine stärkere Tendenz dazu hätten, Subventionen zum Schutz der in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils vorhandenen Unternehmen vor interregionaler Konkurrenz zu vergeben. Es ist allerdings auch eine Gegenhypothese denkbar: Die zentrale Ebene könnte das Instrument der Subventionsvergabe gegenüber den anderen Instrumenten der Regionalpolitik bevorzugen, weil es für sie leichter zu handhaben ist. Empirische Untersuchungen hierzu liegen aber bislang nicht vor.

Ein klareres Bild ergibt sich bei einem Blick auf die Realität. Während die Regelungen im Rahmen der EU-Regionalpolitik ein relativ breites Spektrum von Fördermaßnahmen vorsehen, ist das Instrumentarium der GRW nach wie vor (nach einer gewissen Ausweitung gegen Mitte der 1990er Jahre) relativ eng begrenzt und konzentriert sich auf Investitionszuschüsse an private Firmen sowie Zweckzuweisungen an die Kommunen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur.¹³ Eine Dezentralisierung i. S. des Abbaus der EU-Regionalpolitik würde demgemäß *ceteris paribus* zu einer Einengung der Handlungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Förderregionen führen. Aus regionalökonomischer Sicht ist ein komplexes System von Instrumenten besser dazu in der Lage, den vielfältigen Formen von regionalen Entwicklungsproblemen zu entsprechen und zu ihrer Überwindung beizutragen. Demgemäß würde eine Einengung der Handlungsmöglichkeiten tendenziell dazu führen, dass der Abbau solcher Entwicklungsprobleme verzögert wird.

Eine weitergehende Annäherung an das betrachtete Referenzsystem könnte darin bestehen, dass die Länder oder sogar die Förderregionen selbst die Kompetenz erhalten könnten, die aus ihrer Sicht jeweils geeignetsten regionalpolitischen Instrumente auszuwählen. Es stellt sich wiederum die Frage, ob eine solche Dezentralisierung Auswirkungen auf die Auswahl der Instrumente haben könnte. Wenn die bereits erwähnte Vermutung richtig ist, wo-

¹³ Daneben gibt es im Rahmen der GRW u. a. auch Subventionen für den Erwerb von Beratungsleistungen, für Zwecke der Mitarbeiter-Schulung sowie für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

nach die dezentralen Entscheidungsträger in besonderem Maße die Subventionsvergabe bevorzugen könnten, weil sie im Vergleich zu den zentralen Akteuren stärker dem Druck von Partialinteressen ausgesetzt sind, so besteht die Gefahr, dass die dezentralen Einheiten auch wenig wachstumsträchtige Unternehmen fördern werden. Dies hat nicht nur negative Wirkungen auf das nationale Wirtschaftswachstum, sondern es setzt damit auch ein Subventionswettbewerb zwischen den Regionen ein, mit der Folge einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Zumindest die Festlegung von Subventions-Höchst-sätzen zur Verhinderung eines möglichen ineffizienten Subventionswettkampfs sollte deshalb besser den zentralen Ebenen übertragen bleiben; allerdings lässt sich nicht ohne weiteres entscheiden, ob hierfür eher der Bund oder die EU-Ebene geeignet ist.

4.4 Konkretisierung der Förderziele für einzelne Regionen und Detailfestlegung des Instrumenteneinsatzes

Eine Dezentralisierung hinsichtlich der konkreten Förderziele und des konkreten Instrumenteneinsatzes für die einzelnen Förderregionen würde bedeuten, dass die EU und der Bund auf ihre entsprechenden Kompetenzen verzichten und die Länder bzw. die Förderregionen in diesem Bereich vollständig selbst zuständig würden. Vielfach wird davon ausgegangen, dass die Akteure auf den dezentralen staatlichen Ebenen Informationsvorteile und damit bessere Möglichkeiten zur „richtigen“ Diagnose der Ursachen von regionalen Entwicklungsproblemen hätten. Andererseits können die dezentralen Akteure aber aufgrund ihrer gegebenen Anreizstruktur dazu tendieren, beim Instrumenteneinsatz die ggf. „richtigen“ Diagnosen zu vernachlässigen. So kann die Vergabe von Subventionen zum Erhalt von nicht mehr wettbewerbsfähigen Unternehmen für die Wiederwahl der dezentralen Akteure von Bedeutung sein. Ein solches Verhalten wird zusätzlich unterstützt, wenn eine Verschlechterung der regionalen Wirtschaftsbedingungen – wie es heute tendenziell der Fall ist – mit einer *Erhöhung* des Mittelzuflusses von den übergeordneten Ebenen sanktioniert wird.

Immerhin darf bezweifelt werden, dass die EU und der Bund dazu in der Lage sind, die Qualität der dezentralen Planungen im Detail zu bewerten. Demgemäß ist es fraglich, ob die heutige Praxis einer Zustimmung der zentralen Ebenen zu den Plänen der Länder tatsächlich zu Qualitätsverbesserungen der Regionalpolitik (und damit zu einer rascheren Überwindung von regionalen Entwicklungsproblemen) führt. Besser geeignet für diesen Zweck wäre eine umfassende ex-post-Evaluierung der von den Ländern festgelegten (und realisierten) Maßnahmen, in Verbindung mit der Androhung von negativen Sanktionen bei unzureichenden wirtschaftlichen Fortschritten der Regionen mit Entwicklungsproblemen.

4.5 Finanzierung der Regionalpolitik

Die im Folgenden dargestellten vermuteten Nachteile der heutigen Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Finanzierung von Regionalpolitik decken sich teilweise mit den allgemeinen Nachteilen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierung, wie Intransparenz, unzureichende Berücksichtigung des Bedarfs der Privaten durch den Staat, Fehlallokation von Mitteln der Länder und Kommunen (Setzung von falschen Prioritäten), allgemeine Verschwendung von Mitteln.¹⁴ (FN s. nächste Seite)

Die Vergabe von zweckgebundenen Zuweisungen kann bei den Empfängern dazu führen, dass es zu einer Unterversorgung mit wichtigen öffentlichen Leistungen kommt – mit entsprechend negativen Konsequenzen für die regionale Wirtschaftsentwicklung. So könnten die potenziellen Empfänger mit der Durchführung von Investitionen so lange warten, bis sie eines Tages tatsächlich Zuweisungen erhalten. Wenn Zuweisungen mit Kofinanzierungsaufgaben verbunden sind, werden Mittel der Empfänger gebunden, die anderen Zwecken entzogen werden, die teilweise für die regionale Wirtschaftsentwicklung vorteilhafter sein könnten. Für potenzielle Empfänger von Zweckzuweisungen besteht immer eine erhebliche Versuchung, die Mittel auch dann anzunehmen, wenn eigentlich kein lokaler oder regionaler Bedarf gegeben ist („Subventions-Mentalität“).

Weiterhin ist zu erwarten, dass die Empfänger mit den fremden Mitteln weniger sorgfältig umgehen als mit eigenen Mitteln, sodass es zu Einbußen bei der Effizienz des Mitteleinsatzes kommt.

Die Vermischung der Finanzierungszuständigkeiten wird auch als eine Ursache dafür angesehen, dass die staatlichen Entscheidungsträger von den Wünschen ihrer Wähler und von einem effizienten Mitteleinsatz abweichen können, weil die Entscheidungsträger jeder Ebene nicht sich selbst, sondern die jeweils andere Ebene in der Verantwortung sehen und sich bei unpopulären oder fehlerhaften Maßnahmen auf tatsächliche oder behauptete Vorentscheidungen dieser Ebene berufen können.

Schließlich wird in den Institutionen der Mischfinanzierung auch eine Ursache für überhöhte allgemeine Verwaltungskosten gesehen. Hierzu kann es u. a. deshalb kommen, weil für die Vergabe und Kontrolle der Zuweisungen auch auf der Ebene des Zuweisungsgebers spezialisierte Fachkräfte zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung vorgehalten werden müssen („Mehrfach-Bürokratie“).¹⁵

Zusammenfassend betrachtet, besteht die Vermutung erheblicher Wohlfahrtseinbußen infolge von Mischfinanzierungstatbeständen; allerdings sind diese bislang kaum empirisch nachgewiesen worden. Eine Annäherung an das System der vollständig dezentralisierten Regionalpolitik könnte demgemäß zu Wohlfahrtsgewinnen führen. Diese werden sowohl gesamtwirtschaftlich als auch auf der Ebene der geförderten Regionen auftreten. Letzteren wird es tendenziell eher als im Status quo möglich werden, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Demgemäß ist – sofern eine ausgleichsorientierte Politik verfolgt wird – eine im Vergleich zum Status quo stärkere Konvergenz der Regionen zu erwarten. Dabei muss die Vergabe von Mitteln an die geförderten Regionen nicht vollständig ungebunden erfolgen, sondern kann mit der Auflage verbunden werden, die eigene wirtschaftliche Situation auch tatsächlich nachweislich zu verbessern.

Die erwarteten Wohlfahrtsverluste (bzw. -gewinne, sofern es zur Dezentralisierung kommt) sind unabhängig davon, auf welcher Ebene der (mittelvergebende) Oberverband und die Empfängereinheiten angesiedelt sind. Demgemäß spricht bei isolierter Betrachtung

¹⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Rosenfeld 1999a, Rosenfeld 1999b, Rosenfeld 2000 sowie Rosenfeld 2002.

¹⁵ Vgl. hierzu etwa Olbrich 1987, hier: S. 410.

der Finanzierungszuständigkeiten alles dafür, eine Annäherung an das Referenzsystem sowohl auf der Ebene der EU als auch auf jener des Bundes durchzuführen.

Zugunsten der heutigen Verteilung der Finanzierungszuständigkeiten im Bereich der Regionalpolitik wird zwar vielfach das Argument angeführt, wonach einzelne Jurisdiktionen auf den dezentralen Ebenen des Staates aufgrund von regionalen Strukturunterschieden an einer allgemeinen „finanziellen Insuffizienz“ (*Johannes Popitz*) leiden würden, sodass der Einsatz von Mitteln aus einem „größeren“ (zentralstaatlichen) Budget notwendig wäre, um den Teilräumen mit Entwicklungsproblemen effektiv helfen zu können. Allerdings lässt sich das Problem der unzureichenden Finanzmittelausstattung einzelner Regionen auch mit Hilfe einer Vergabe von allgemeinen Finanzzuweisungen bzw. von Block Grants (Finanzzuweisungen mit der Auflage, sie für bestimmte größere Aufgabenbereiche einzusetzen, ohne Detailspezifizierung) ausräumen. Das Verteilungselement setzt also grundsätzlich keine Beteiligung der Geberebene an der konkreten Verwendungsentscheidung voraus.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und politische Schlussfolgerungen

In Anbetracht der in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigten (und unter 5.2 noch einmal zusammenfassend dargestellten) Forschungslücken lassen sich derzeit nur einzelne Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung der Regionalpolitik formulieren. So erscheint es zweckmäßig, hinsichtlich der Beihilfenkontrolle i. w. S. den Status quo einer Zuständigkeit der EU zu bewahren oder tendenziell sogar noch auszuweiten. Ebenso könnte sich ein Abbau der EU-Zuständigkeiten in Bezug auf die Förderinstrumente für zahlreiche Regionen negativ auswirken, weil das heutige GRW-Programm eine geringere instrumentelle Vielfalt zulässt als die EU-Programme. Daraus ergibt sich aber keineswegs ein allgemeines Plädoyer für eine Konservierung der heutigen Zuständigkeitsverteilung. Zumindest für den Bereich der Finanzierungszuständigkeiten sprechen die vorgestellten Argumente eindeutig für eine Dezentralisierung: Die Bereitstellung der für die Regionalpolitik erforderlichen Ressourcen kann und sollte zwar weiterhin den eher zentralen Ebenen übertragen bleiben. Demgemäß würde es unverändert zu einer regionalpolitisch motivierten interregionalen Umverteilung kommen. Eine Entflechtung zugunsten der Förderregionen könnte aber auf die Weise erfolgen, dass die Mittelverwendung stärker als bislang in die eigene Verantwortlichkeit der Förderregionen gestellt wird. Dies setzt dann natürlich voraus, dass die Förderregionen regelmäßig über den Erfolg der von ihnen eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation Rechenschaft ablegen müssen (und in den Rechenschaftsberichten auch verdeutlichen müssen, mit welchen veränderten Strategien sie in einer etwaigen weiteren Förderperiode zum weiteren wirtschaftlichen Wachstum beitragen wollen). Insgesamt gesehen, hat Dezentralisierung im Bereich der Regionalpolitik zur Voraussetzung, dass die Anreize der dezentralen Akteure für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz erhöht werden. Dies sollte insbesondere dahingehend erfolgen, dass die dezentralen Akteure stärker als heute belohnt werden, wenn es ihnen gelingt, in einer Region Wachstumskräfte in Gang zu setzen, durch welche die Region zukünftig auf Hilfen von außen verzichten kann.

5.2 Weiterer Forschungsbedarf

Hinsichtlich zahlreicher Kausalzusammenhänge konnte keine eindeutige Aussage darüber gemacht werden, welche Konsequenzen eine stärkere Dezentralisierung haben würde. Es erscheint naheliegend, aus diesem Resultat den Auftrag abzuleiten, die betreffenden Zusammenhänge weiter zu erforschen. Hier dürften vor allem empirische Untersuchungen in Betracht kommen. Zu den wichtigsten derzeitigen Forschungslücken, deren Schließung in der nächsten Zeit versucht werden sollte, gehören die folgenden Fragen, die sich im Rahmen der Analyse (im Abschnitt 4) ergeben haben (und dort näher erläutert wurden):

Haben untere staatliche Ebenen weniger Interesse an einer Förderung von Regionen mit Entwicklungsproblemen als die übergeordneten Ebenen?

Würden Bund und/oder Länder für jene Teilräume, die heute nur von der EU eine Unterstützung erfahren, eigene regionalpolitische Maßnahmen durchführen?

Welchen Einfluss hat die Zugehörigkeit von Akteuren zu einer bestimmten Ebene auf die Wahl von regionalpolitischen Instrumenten?

Bestehen für die Akteure auf den dezentralen Ebenen tatsächlich Informationsvorteile im Vergleich zu den Akteuren der zentralen Jurisdiktionen?

Handeln die Entscheidungsträger der zentralen Ebenen tatsächlich überwiegend weniger kurzfristig orientiert als jene auf der regionalen Ebene?

Weiterhin besteht auch noch immer ein erheblicher Forschungsbedarf in Bezug auf die möglichen Wachstumseffekte der verschiedenen regionalpolitischen Instrumente (unter jeweils spezifischen regionalen Bedingungen). Wenn es gelingen kann, hier für mehr Klarheit zu sorgen, wird es im Fall einer Dezentralisierung den Akteuren auf den unteren Ebenen des Staates ermöglicht, auch tatsächlich solche Maßnahmen auszuwählen, mit denen die heutigen Förderregionen mittelfristig eine Unabhängigkeit von externen Hilfen erreichen können.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003): Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006. Positionspapier aus der ARL, Nr. 53, Hannover.

Artobolevskiy, S. S. (1997): Regional Policy in Europe. London.

Dietrich, V. u. a. (1998): Ansiedlungsförderung als Strategie der Regionalpolitik. Baden-Baden, S. 72–89.

Eckey, H.-F. (1978): Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Köln, S. 67–91.

Entscheidung der Kommission vom 9. Februar (2000) zur Festlegung des Verzeichnisses der in Deutschland unter Ziel 2 der Strukturfonds fallenden Gebiete für den Zeitraum 2000 bis 2006, L 66 / 29 vom 14. März 2000.

Europäische Kommission (2004): Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.

Kronthaler, F. (2003): Unterschiede in der Ausstattung deutscher Regionen mit Wachstumsfaktoren – Ein Vergleich auf Basis einer Clusteranalyse. In: Wirtschaft im Wandel, Jg. 9, S. 355–362.

Krugman, P. (1991a): Geography and Trade. Cambridge.

- Krugman, P. (1991b): Increasing Returns and Economic Geography. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 99, S. 483–499.
- Maier, G.; Tödtling, F. (1996): *Regional- und Stadtökonomik*. Bd. 2, Wien, S. 174–179.
- Musgrave, R. A. (1969): *Finanztheorie*. 2. Auflage, Tübingen.
- Nägele, F. (1996): Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Opladen, S. 15–17.
- Olbrich, J. (1987): Gemeindeverkehrsfinanzierung. In: *Dezentralisierung des politischen Handelns (III)*, hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung). Melle, S. 394–413.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999a): Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern? In: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 5, Heft 4, S. 3–9.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999b): Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung? Beitrag zu Forum V im Rahmen der Tagung „Verflochten und verschuldet - Zum (finanz-) politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa“ der Evangelischen Akademie Loccum, 28.–30. November 1998. In: *Loccumer Protokolle*, Nr. 60/98, Loccum, S. 244–270.
- Rosenfeld, M. T. W. (2000): Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland? Referat im Rahmen der 62. Wissenschaftlichen Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. am 29. und 30. April 1999 in Bonn. In: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, Nr. 49, S. 53–99.
- Rosenfeld, M. T. W. (2002): Bundesstaatliche Mischfinanzierung und Gemeindefinanzen in der Reform – Großer Änderungsbedarf, hohe Änderungskosten. In: *Fiskalpolitik in der Informationsgesellschaft (Festschrift für Gunther Engelhardt)*, hrsg. von Birger P. Priddat und Horst Hegmann, Marburg a. d. Lahn, S. 117–126.
- Rosenfeld, M. T. W.; Heimpold, G. (2003): Stand und Tendenzen regionaler Disparitäten im wiedervereinigten Deutschland. In: Gerlach, F.; Ziegler A. (Hrsg.): *Neue Herausforderungen der Strukturpolitik*, Marburg 2004, S. 73–95.
- Rosenfeld, M. T. W.; Kronthaler, F. (2002): Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland. In: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, 9/2002, Jg. 8, S. 266–273.